Riigikohus
kantselei@riigikohus.ee

Teie: 17.11.2026 nr 5-26-45/7
Meie: 18.11.2026 nr 12-19/26-45/14

Vabariigi Valimiskomisjoni täiendavad vastused kohtunõudes esitatud küsimustele kohtuasjas nr 5-26-45

Vastame alljärgnevalt Riigikohtu esitatud küsimustele.

1. Kas valijarakendus luuakse mobiilsele operatsioonisüsteemile universaalsena või tuleb eraldi rakendus luua igale mobiilseadme tüübile/mudelile? Kas mobiilirakendus toimib ülemaailmsena või on vaja luua erinevaid rakendusi erinevatele geograafilistele piirkondadele?

Mobiilsetele operatsioonisüsteemidele luuakse eraldi valijarakendused Androidi ja iOS-i jaoks. Iga mobiilseadme tüübi või mudeli jaoks ei ole vaja eraldi rakendust luua.

Rakenduspoodide tingimuseks on, et rakenduse avaldaja oleks eelnevalt registreeritud ettevõte või asutus, millel on registrikood. Riigi valimisteenistus on Riigikogu Kantselei struktuuriüksus, millel iseseisvat registrikoodi ei ole. Seepärast avaldab valijarakendused Apple App Store'is ja Google Play poes Riigikogu Kantselei. Rakenduspoes on avaldajana märgitud Riigikogu Kantselei, riigi valimisteenistus. Rakenduspoed tagavad selle, et rakendused oleksid kättesaadavad ja ühildatavad erinevatele seadmetele ja operatsioonisüsteemi versioonidele.

Riigi valimisteenistus toetab operatsioonisüsteemi versioone, millele tootja pakub jätkuvalt turvauuendusi. See põhimõte kehtib nii Androidi kui ka iOS-i puhul.

Valijarakendused ei ole seotud konkreetse geograafilise piirkonnaga ning eri riikide või piirkondade jaoks ei ole vaja luua eraldi rakendusi. Riigi valimisteenistusel on võimalik määrata, et rakendus tehakse kättesaadavaks kõikidele maailma riikidele. Vajadusel on võimalik levikut riikide kaupa piirata.

2. Milline on rakenduspoodide roll lõpliku valijarakenduse faili valmimisel? Kas see piirdub kontrollimise (*review*), allkirjastamise ja kättesaadavaks tegemisega või täiendab rakenduspood valimisteenistuselt saadud lähtekoodi omapoolsete koodilõikudega?

Rakenduspoel ei ole rolli rakenduse valmimisel, küll aga avaldamisel. Rakenduspood kontrollib, s.o teeb *review*, et rakendus ei ole pahatahtlik ja on kasutamiseks ohutu. Nii on see kõikide poes levitatavate rakenduste puhul. Valijarakenduste levitamisele on kõrgendatud turvanõuded. Lisaks kontrollitakse, et rakenduse avaldaja oleks riiklik asutus.

Kõigepealt allkirjastab rakenduse selle omanik, seejärel rakenduspood. Rakenduspood rakendust ei muuda ega täienda. Erinevatel seadmetel on erinev ekraani suurus ja eraldusvõime.

Rakenduspood kohandab, et rakendus oleks kasutatav igas seadmes. Seda nimetatakse ühilduvuse tagamiseks. Rakendust see ei muuda.

Rakenduspoest alla laaditava valijarakenduse erinevus riigi valimisteenistuse poolt üles laadimiseks saadetud valijarakendusest ilmneks auditeerimisel.

3. Mil määral on vaatlejatel võimalik vaadelda (nt testida) rakenduspoodides levitatavaid valijarakendusi koos seal programmeeritud võimalike lisandustega?

Vaatleja saab laadida oma mobiilseadmesse valijarakenduse ja hääle korrektset moodustumist ja e-valimiskasti jõudmist kontrollida kontrollrakendusega. See ei erine arvutis hääletamisest.

Vastavalt seadusele ei ole valijarakenduse lähtekood avalik. Valijarakenduse terviklust ning poest levitatava rakenduse vastavust riigi valimisteenistuse poolt avaldamiseks edastatud rakendusele kontrollib valimisperioodil audiitor.

4. Vabariigi Valimiskomisjoni koosolekul arutati libarakenduste probleemi. Milliseid kuritarvitusi võimaldaks libarakendused toime panna ja millist kahju nad võivad potentsiaalselt tekitada valimiste nõuetekohasusele (salajasus, valija hääle tegelik edastamine)? Kas põhimõtteliselt on välistatud oht, et libarakendus võib tuvastada hääletaja valiku sisu ja edastada selle kolmandatele isikutele?

Nagu eelnevalt selgitatud, ei ole libarakenduste poodi sattumine tõenäoline. Kui selline hüpoteetiline olukord tekiks, siis võib libarakenduse omanik teada saada valija valiku. Valija võib arvata, et tema hääl on jõudnud valimiskasti, kuid tegelikult see sinna jõudnud ei ole. Libarakenduse kasutamine võib rikkuda valija hääle ja tema hääl ei läheks arvesse.

Samasugune risk suuremal kujul esineb ka arvutis hääletamisel. Mobiilsel hääletamisel maandab riske täiendavalt rakenduspoe allkiri, et tegemist on ametliku rakendusega.

Libarakenduste ohuks on riigi valimisteenistus valmistunud. Valimised.ee lehele pannakse link ametlikule valijarakendusele. Valijaid teavitatakse, kuidas kontrollida, et valijarakendus on ametlik. Samuti soovitatakse kasutada kontrollrakendust, et valija saaks veenduda hääle jõudmises valimiskasti muutmata kujul.

5. Kas libarakendustega kaasnevaid riske oleks võimalik maandada selliselt, et valimisteenistus allkirjastab rakenduspoele edastatava lähtekoodi ning valimiste infosüsteem aktsepteeriks üksnes allkirjastatud lähtekoodil põhinevat rakendust?

Vastus sellele küsimusele on eitav, kuid sama eesmärgi saavutamiseks kasutatakse teisi vahendeid. Alates 2027. a Riigikogu valimistest kasutab riigi valimisteenistus nullteadmustõestust. Täiendav krüptograafiline kontroll tagab, et libarakendused ei saaks saata valimiskasti kehtetuid hääli. Mobiilsed valijarakendused ei erine arvutis kasutatavatest valijarakendustest oma funktsionaalsuse poolest. Küll aga on mobiilseid libavalijarakendusi raskem levitada kui arvutile mõeldud libavalijarakendusi tulenevalt eelnevalt kirjeldatud rakenduspoes avaldamise protseduurist.

6. Kas rakenduspoodide kaasamine valijarakenduse levitamisel tuleks lugeda riigivõimu funktsioonide delegeerimiseks? Kui jah, siis kas selleks on seaduses ette nähtud piisav volitusnorm ning kas delegeerimine on lubatav ilma õiguslikult siduva lepingu või samaväärse riigipoolse kontrollimehhanismita?

Vabariigi Valimiskomisjoni hinnangul ei ole mobiilsete valijarakenduste levitamine rakenduspoodide kaudu käsitatav riigivõimu funktsioonide delegeerimisena eraõiguslikele ettevõtjatele. Tegemist on tehnilise levituskanali kasutamisega, mitte valimiste korraldamisega seotud avaliku võimu volituste üleandmisega.

Rakenduspoodide kasutamise õiguslikke aspekte on käsitletud ka Riigi Infosüsteemi Ameti tellimusel koostatud advokaadibüroo DEM OÜ 27. jaanuari 2025. a õigusanalüüsis „M-rakenduse kasutusele võtmise õiguslikud aspektid“. Analüüsis jõuti järeldusele, et mobiilse valijarakenduse levitamine Google Play ja Apple App Store'i kaudu ei kujuta endast riigi tuumikfunktsiooni delegeerimist eraõiguslikele isikutele. Rakenduse levitamine on valimiste korraldamist toetav tehniline toiming, mis ei anna rakenduspoodide haldajatele pädevust sekkuda valimiste sisulisse korraldamisse, sealhulgas häälte kogumisse, lugemisse ega tulemuste kindlakstegemisse. Samuti leiti analüüsis, et rakenduse levitamiseks ei ole vaja sõlmida halduslepingut, kuna rakenduspoodide haldajatele ei anta üle täidesaatva riigivõimu volitusi ega õigust reguleerida valijate õigusi või kohustusi. Rakenduspoodide kasutamine tsiviilõigusliku lepingu alusel on põhimõtteliselt lubatav, kuid riik peab seejuures tagama valijarakenduse turvalisuse ja tervikluse ning säilitama kontrolli valimiste korraldamise üle.

Riigi valimisteenistus kasutab valijarakenduste levitamiseks juba praegu eraõiguslike ettevõtjate pakutavaid tehnilisi lahendusi. Arvutitele mõeldud valijarakendusi levitatakse Cloudflare'i taristu kaudu. Samuti kasutatakse Cloudflare'i teenuseid valimiste ajal veebilehe valimised.ee kättesaadavuse ja turvalisuse tagamiseks. Mobiilsete valijarakenduste levitamine Apple App Store'i ja Google Play kaudu ei erine oma olemuselt arvutitele mõeldud valijarakenduste levitamisest. Mõlemal juhul kasutatakse kolmanda isiku hallatavat tehnilist taristut selleks, et teha riigi loodud rakendus kasutajatele kättesaadavaks.

Riik kasutab oma ülesannete täitmisel laialdaselt eraõiguslike ettevõtjate pakutavaid tehnoloogiaid ja teenuseid, sealhulgas valdkondades, mis on seotud riigi tuumikfunktsioonide teostamisega. Riiklikud infosüsteemid tuginevad eraõiguslike ettevõtjate arendatud operatsioonisüsteemidele, andmebaasidele, serveritele, võrguseadmetele ning infoturbe- ja kübertõrjelahendustele. Nende süsteemide toimimine ja turvalisus sõltuvad muu hulgas tarkvaratootjate pakutavatest turvauuendustest ja tehnilisest toest.

Samuti kasutatakse riiklike digiteenuste osutamisel eraõiguslike ettevõtjate hallatavaid rakenduspoode, sidevõrke ja muid tehnilisi lahendusi. Näiteks levitatakse riigiportaali eesti.ee mobiilirakendust Apple App Store'i ja Google Play kaudu. Seejuures võimaldab eesti.ee mobiilirakendus ka isikutuvastust. Eraõiguslike ettevõtjate tehnoloogiaid ja tootmisteenuseid kasutatakse ka isikut tõendavate dokumentide valmistamisel, kuigi nende dokumentide väljaandmine on riigi tuumikülesanne. Riigiasutused, sealhulgas kohtud, kasutavad oma igapäevases töös väliste teenuseosutajate pakutavaid side-, e-posti- ja pilveteenuseid.

Eraõiguslike teenuseosutajate kasutamine ei piirdu üksnes digitaalsete lahendustega. Näiteks kasutatakse välisriigis hääletamise korraldamisel postiteenuseid, sh toimetatakse välisriigis hääletanud valijate hääletamissedelid postiga Eestisse.

Kõigil nimetatud juhtudel kasutatakse riigi ülesannete täitmiseks kolmandate isikute pakutavaid tehnilisi või logistilisi teenuseid, ilma et sellega antaks teenuseosutajatele üle avaliku võimu teostamise pädevus. Teenuseosutaja võimalus mõjutada tehnilise lahenduse toimimist või teenuse kättesaadavust ei tähenda iseenesest avaliku võimu volituste delegeerimist.

Tänapäevases digitaalses keskkonnas ei ole riigil võimalik kõiki oma ülesannete täitmiseks vajalikke tehnoloogiaid, seadmeid, tarkvaralahendusi ja sidekanaleid iseseisvalt arendada, hallata ega kontrollida. Eraõiguslike ettevõtjate pakutavate tehnoloogiliste lahenduste kasutamine on riigi infosüsteemide toimimise lahutamatu osa.

See ei tähenda siiski, et riik peaks eraõiguslikke teenuseosutajaid tingimusteta usaldama. Vastupidi, riigi ülesanne on rakendada asjakohaseid tehnilisi ja korralduslikke kontrollimeetmeid, et maandada kolmandate isikute teenuste kasutamisest tulenevaid riske.

Valijarakenduste puhul on keskne küsimus rakenduste autentsuse ja tervikluse tagamine. Riigi valimisteenistuse ülesanne on tagada, et valijatele tehakse kättesaadavaks riigi poolt arendatud valijarakendused ning et rakenduste levitamise käigus ei oleks neid lubamatult muudetud. Selleks kasutatakse muu hulgas rakenduste digitaalset allkirjastamist, testimist ja sõltumatut auditeerimist.

Rakenduspoodide haldajad ei otsusta valijarakenduse funktsionaalsuse, hääletamise korra ega häälte arvestamise ega hääletamistulemuste üle.

Seega ei ole määrav, kas riik kasutab valijarakenduse levitamiseks enda või eraõigusliku ettevõtja hallatavat tehnilist taristut, vaid see, kas valimiste korraldamisega seotud otsustuspädevus jääb riigile ning kas rakenduste autentsuse, tervikluse ja turvalisuse tagamiseks on rakendatud asjakohased kontrollimeetmed.

Vabariigi Valimiskomisjoni hinnangul ei kujuta rakenduspoodide kasutamine valijarakenduste levitamiseks endast avaliku võimu volituste delegeerimist. Tegemist on riigi ülesannete täitmiseks vajaliku tehnilise teenuse kasutamisega. Seetõttu ei eelda rakenduspoodide kasutamine avaliku võimu volituste delegeerimiseks ette nähtud eraldi seaduslikku volitusnormi ega sellekohast halduslepingut. Rakenduste levitamisega seotud riskide maandamine peab olema tagatud asjakohaste tehniliste ja korralduslike kontrollimeetmetega.

Lugupidamisega

(allkirjastatud digitaalselt)

Ingrid Kullerkann
Vabariigi Valimiskomisjoni esimees

Nellika Valder
nellika.valder@valimised.ee